

Zum Gesetzgebungsverfahren im Landtag Brandenburg, wenn ein von einer Volksinitiative vorgelegter Gesetzentwurf angenommen werden soll; Zulässige Änderungen bei Annahme eines volksinitiierten Gesetzentwurfs

Schmidt, Ulrike

Veröffentlichungsversion / Published Version
Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schmidt, U. (2008). *Zum Gesetzgebungsverfahren im Landtag Brandenburg, wenn ein von einer Volksinitiative vorgelegter Gesetzentwurf angenommen werden soll; Zulässige Änderungen bei Annahme eines volksinitiierten Gesetzentwurfs*. (Wahlperiode Brandenburg, 4/7). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-52425-4>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Parlamentarischer Beratungsdienst

- 1. Zum Gesetzgebungsverfahren im Landtag Brandenburg, wenn ein von einer Volksinitiative vorgelegter Gesetzentwurf angenommen werden soll**
- 2. Zulässige Änderungen bei Annahme eines volksinitiierten Gesetzentwurfs**

Bearbeiterin: Ulrike Schmidt

Datum: 31. März 2008

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

I. Auftrag

Anlässlich der Volksinitiative „Kostenfreie Schülerbeförderung ist machbar!“,¹ die einen Gesetzentwurf zum Gegenstand hat, ergeben sich – nicht zuletzt wegen der geäußerten Absichten, die angestrebte Vorlage im Landtag Brandenburg annehmen zu wollen – verschiedene Fragen zum Verfahren. Geprüft werden soll, in welchem Verhältnis die Regelung über die Annahme der von der Volksinitiative erstrebten Vorlage in § 12 Abs. 4 des Volksabstimmungsgesetzes (VAGBbg) zu den Bestimmungen über das Gesetzgebungsverfahren in der Geschäftsordnung des Landtages Brandenburg (GOLT) steht, die bei Gesetzentwürfen grundsätzlich die Beratung in zwei Lesungen vorschreibt. Ferner ist von Interesse, ob die Annahme der Vorlage einer Volksinitiative jegliche Änderung des erstrebten Gesetzentwurfs verbietet oder welche Änderungen im Rahmen der Annahme der Volksinitiative ggf. möglich wären. Im Einzelnen sollen folgende Fragen geprüft werden:

- Steht die Annahme der Volksinitiative im Sinne des § 12 Abs. 4 VAGBbg der ersten Lesung im Sinne des § 44 Abs. 1 GOLT gleich oder markiert sie bereits den Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens?
- Ist der durch eine Volksinitiative erstrebte Gesetzentwurf Änderungsanträgen zugänglich (ggf. bis zu welchem Zeitpunkt)?
- Bei welcher Art bzw. bis zu welchem Grad von Modifikation des durch eine Volksinitiative erstrebten Gesetzentwurfs ist weiterhin von einer Annahme im Sinne des § 12 Abs. 4 VAGBbg auszugehen?

II. Stellungnahme

1. Gesetzgebungsverfahren, wenn ein von einer Volksinitiative erstrebter Gesetzentwurf angenommen werden soll

Das Verfahren bei Volksinitiativen regelt das Volksabstimmungsgesetz, ohne danach zu unterscheiden, ob eine Volksinitiative dem Landtag einen Gesetzentwurf oder einen sonstigen Gegenstand der politischen Willensbildung unterbreitet. Volksinitiativen werden beim Landtagspräsidenten eingereicht, der sie gemäß § 9 Abs. 4 VAGBbg unverzüglich an den Hauptausschuss weiterleitet. Nach Prüfung der Unterschriften durch den Landesabstim-

¹ Die Volksinitiative wurde dem Landtag am 12. Dezember 2007 unterbreitet; der Hauptausschuss hat in seiner Sitzung am 17. Januar 2008 die Zulässigkeit festgestellt und die Volksinitiative gemäß § 9 Abs. 6 Satz 2 des Volksabstimmungsgesetzes (VAGBbg) an den Ausschuss für Bildung, Jugend und Sport als den fachlich zuständigen Ausschuss sowie zur Mitberatung an den Ausschuss für Inneres und den Ausschuss für Infrastruktur und Raumordnung überwiesen (vgl. Information des Präsidenten 4/114).

mungsleiter entscheidet der Hauptausschuss über die Zulässigkeit der jeweiligen Volksinitiative und überweist zulässige Volksinitiativen sodann an den zuständigen Ausschuss. Gemäß § 12 Abs. 2 VAGBbg hat der Landtag über die Volksinitiative auf der Grundlage der Beschlussempfehlung des Hauptausschusses innerhalb von vier Monaten nach Eingang der Volksinitiative beim Präsidenten zu entscheiden. Die Annahme der Volksinitiative regelt § 12 Abs. 4 VAGBbg wie folgt:

(4) Nimmt der Landtag die durch die Volksinitiative erstrebte Vorlage innerhalb von vier Monaten unverändert an, so entfällt das Volksbegehren nach Artikel 77 der Landesverfassung.

Das Gesetzgebungsverfahren im Landtag Brandenburg ist in Abschnitt VIII der Geschäftsordnung (Gesetzgebungsverfahren, Behandlung der Beratungsgegenstände) geregelt. Darin ist vorgesehen, dass Gesetzentwürfe und Staatsverträge grundsätzlich in zwei Lesungen beraten werden, während alle sonstigen Beratungsmaterialien in einer Lesung erledigt werden können (§ 42 Abs. 2 GOLT). In der ersten Lesung werden Gesetzentwürfe begründet, in ihren Grundsätzen beraten und am Schluss der Lesung in der Regel in einen oder mehrere Ausschüsse überwiesen (§ 44 Abs. 1 und 2 GOLT). In der zweiten Lesung wird der Gesetzentwurf sodann im Einzelnen beraten; im Anschluss daran wird über seine Annahme – ggf. mit Änderungen – oder Ablehnung beschlossen (§ 45 GOLT).

a) Verhältnis des § 12 Abs. 4 VAGBbg zu Abschnitt VIII der Geschäftsordnung

Angesichts der dargestellten Bestimmungen im Volksabstimmungsgesetz einerseits und in der Geschäftsordnung andererseits stellt sich die Frage nach dem Verhältnis, in dem diese Regelungen zueinander stehen.

Haben Volksinitiativen einen Gesetzentwurf zum Gegenstand, könnte allein das Volksabstimmungsgesetz zur Anwendung kommen mit der Folge, dass der einmalige Beschluss des Landtags über die Annahme der Vorlage der Volksinitiative gleichbedeutend wäre mit der endgültigen Verabschiedung des Gesetzes. Die Regelungen der Geschäftsordnung blieben demgegenüber außer Acht. Umgekehrt könnte die Geschäftsordnung mit dem Argument zur Anwendung kommen, dass die Vorschriften des Volksabstimmungsgesetzes nicht abschließend seien und dementsprechend der von einer Volksinitiative vorgelegte Gesetzentwurf wie jeder andere Gesetzentwurf auch in zwei Lesungen vom Landtag zu beraten wäre, so dass das Gesetz erst nach Abschluss der zweiten Lesung verabschiedet

werden könnte. Diese abschließende Beschlussfassung entspräche dann der Annahme der Volksinitiative im Sinne des Volksabstimmungsgesetzes.

Wie sich aus § 1 VAGBbg ergibt, richtet sich das Verfahren bei Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheid nach den Vorschriften „dieses Gesetzes“, also des Volksabstimmungsgesetzes. Soweit es daher Bestimmungen über das Gesetzgebungsverfahren bei Volksinitiativen enthält, spricht viel dafür, dass es als die speziellere Norm der Geschäftsordnung des Landtages Brandenburg vorgeht. Allenfalls könnte eingewandt werden, dass das Volksabstimmungsgesetz nicht abschließend sei und der Landtag noch Spielraum habe, das Verfahren im Einzelnen autonom zu regeln.

Gegen eine solche Auslegung sprechen aber folgende Gründe:

Das Volksabstimmungsgesetz hat die Behandlung von Volksinitiativen im Landtag sehr detailliert geregelt. Es sieht vor, dass die Volksinitiative nach ihrem Eingang beim Präsidenten nicht an den Landtag insgesamt, sondern an den Hauptausschuss weitergeleitet wird, dem die Aufgabe zufällt, über die formale und inhaltliche Zulässigkeit der Volksinitiative zu entscheiden. Dem Hauptausschuss obliegt es ferner, die Volksinitiative – ihre Zulässigkeit vorausgesetzt – an den oder die zuständigen Ausschüsse zu überweisen, eine Aufgabe, die sonst nach der Verfassung und der Geschäftsordnung dem Plenum vorbehalten ist. Die Beschlussempfehlung, auf deren Grundlage der Landtag über die Annahme entscheidet, hat ebenfalls der Hauptausschuss vorzulegen. Angesichts dieses Ablaufs und der im Einzelnen geregelten Verfahrensschritte erscheint es wenig wahrscheinlich, dass der Gesetzgeber das Verfahren nicht abschließend regeln wollte. Vielmehr ist anzunehmen, dass er davon ausging, dass sich an das gesetzlich geregelte Verfahren keine weiteren Schritte mehr anschließen, insbesondere kein eigenes durch die Geschäftsordnung bestimmtes Gesetzgebungsverfahren in Gang gesetzt wird. Dies erschiene auch widersinnig, da im Falle der Volksinitiative die zwischen der ersten und zweiten Gesetzeslesung üblicherweise stattfindende vertiefte Beratung in den Ausschüssen bereits erfolgt ist.

Den Gesetzesmaterialien lassen sich keine gegenteiligen Erwägungen entnehmen. Zwar ging der Vertreter der Landesregierung im Rechtsausschuss davon aus, dass im Volksabstimmungsgesetz lediglich die Grundlagen geregelt würden, während sich der interne Ablauf im Landtag, z. B. die Beteiligung von Ausschüssen, nach den parlamentarischen Regelungen, also nach der Geschäftsordnung richten würde.² Dieser Aussage lag jedoch der

² Lieber (MI) während der 30. Sitzung des Rechtsausschusses am 2. Februar 1993 (APr. 1/631, S. 3).

ursprüngliche Entwurf der Landesregierung³ zugrunde, der im Parlament erheblich überarbeitet wurde und bei weitem keine so detaillierten Verfahrensbestimmungen enthielt. Insbesondere wurde § 9 VAGBbg aufgrund der Beschlussempfehlung des Hauptausschusses neu gefasst und dabei auch die Behandlung der Volksinitiative in den Ausschüssen in das Gesetz aufgenommen.⁴ Die letztlich beschlossene Regelung entsprach der bereits vor Inkrafttreten des Gesetzes im Landtag praktizierten Verfahrensweise.⁵ Dementsprechend ist auch unter Berücksichtigung der Gesetzgebungsmaterialien davon auszugehen, dass beabsichtigt war, die Behandlung der Volksinitiative abschließend im Volksabstimmungsgesetz zu regeln. Für eine Ergänzung der gesetzlichen Bestimmungen durch die Geschäftsordnung bleibt daher kein Raum.

Diesem Ergebnis entspricht auch die bisherige Praxis im Landtag Brandenburg. Volksinitiativen, die Gesetzentwürfe zum Gegenstand hatten, wurden in der Vergangenheit während der Plenarsitzung jeweils im Anschluss an die Gesetzeslesungen behandelt, jedoch immer ohne Verwendung des Hinweises „1. Lesung“ oder auch „2. Lesung“.⁶ Dementsprechend ging man in der Vergangenheit offenbar davon aus, dass § 42 Abs. 2 GOLT bei Volksinitiativen mit Gesetzentwürfen nicht zur Anwendung kommt.

Abschließend sei noch darauf hingewiesen, dass es ohnehin fraglich wäre, ob Abschnitt VIII der Geschäftsordnung überhaupt einschlägig ist. Denn § 40 Abs. 1 Satz 1 GOLT bestimmt unter der Überschrift „Einbringung von Beratungsmaterialien“, dass Gesetzentwürfe, Anträge und Entschließungsanträge von Abgeordneten, Fraktionen, dem Präsidenten oder von Ausschüssen eingebracht werden können; Volksinitiativen sind hier also nicht erwähnt. Zudem verweist § 40 Abs. 1 Satz 1 GOLT (nur) auf Art. 75 der Verfassung des Landes Brandenburg (LV), der ausdrücklich unberührt bleiben soll. Nach Art. 75 LV können Gesetzesvorlagen nur aus der Mitte des Landtags, von der Landesregierung oder im Wege des Volksbegehrens eingebracht werden. Volksinitiativen sind dagegen in Art. 76 LV geregelt. Sie fallen folglich nicht unter den Katalog der Initiativberechtigten im Sinne der Geschäftsordnung, auch nicht in Verbindung mit Art. 75 LV. Es liegt daher der Schluss nahe, dass Abschnitt VIII der Geschäftsordnung auf Volksinitiativen ohnehin nicht direkt anwendbar ist, so dass eine Regelungskonkurrenz zwischen dem Volksabstimmungsgesetz

³ Drs. 1/1605.

⁴ Vgl. Beschlussempfehlung des Hauptausschusses, Drs. 1/1758.

⁵ 42. Sitzung des Hauptausschusses am 19. März 1993, APr. 1/676, S. 9.

⁶ Vgl. z. B. PIPr. 1/77, S. 6218 (Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Bestimmung von Verwaltungssitz und Namen des Landkreises Elbe-Elster [Volksinitiative „Kreisstadt Finsterwalde“]); PIPr. 2/38, S. 3463 (Volksinitiative „Gesetz zur Förderung der Musikschulen im Land Brandenburg“).

gesetz einerseits und der Geschäftsordnung des Landtages andererseits insoweit von vornherein ausscheiden dürfte.

Als Zwischenergebnis kann festgehalten werden, dass die Auslegung des Volksabstimmungsgesetzes und des Abschnitts VIII der Geschäftsordnung, der das Gesetzgebungsverfahren im Landtag regelt, dafür spricht, dass die in der Fragestellung vermutete Konkurrenz zwischen § 12 Abs. 4 VAGBbg und Abschnitt VIII der Geschäftsordnung nicht besteht. Aber auch bei Annahme einer direkten Regelungskonkurrenz wäre das Volksabstimmungsgesetz als die speziellere Norm gegenüber der Geschäftsordnung vorrangig. Da das Gesetz das Verfahren abschließend regelt, besteht für besondere Verfahrensbestimmungen in der Geschäftsordnung kein Raum mehr.

b) Volksinitiativen als Träger eines Gesetzesinitiativrechts

Die Bestimmungen der Geschäftsordnung über das Gesetzgebungsverfahren könnten allerdings gleichwohl zur Anwendung kommen, wenn sich aus der Verfassung ergäbe, dass Volksinitiativen nicht Träger des Gesetzesinitiativrechts sind. Zweifel daran ergeben sich angesichts des Wortlauts des Art. 75 LV:

Artikel 75 Gesetzesinitiative

Gesetzesvorlagen können aus der Mitte des Landtages, durch die Landesregierung oder im Wege des Volksbegehrens eingebracht werden.

Art. 75 LV gibt also nicht jedem das Recht, Gesetzentwürfe in den Landtag einzubringen, sondern beschränkt es auf die genannten Organe und das Verfahren des Volksbegehrens. Das Initiativrecht im Sinne des Art. 75 LV hat zum Inhalt, dass der Landtag sich mit dem Gesetzesvorschlag beschäftigt, dass er also darüber berät und auch beschließt.⁷ Durch das Initiativrecht wird der Landtag verpflichtet, in einer bestimmten Weise zu handeln. Neben diesem positiven Recht auf Beratung und Beschlussfassung verlangt das Initiativrecht auch negativ, dass das Gesetzgebungsorgan ohne gültige Vorlage keinen Gesetzesbeschluss fasst.⁸

⁷ Zu der vergleichbaren Regelung im Grundgesetz s. BVerfGE 1, 144, Leitsatz 3 b., S. 153; Pieroth, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 9. Aufl. 2007, Art. 76 Rn. 4; Bryde, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3, 5. Aufl. 2003, Art. 76 Rn. 4.

⁸ Für den Bundestag Bryde (Fn. 7), Art. 76 Rn. 4.

Die Volksinitiative ist in Art. 75 LV nicht als Träger des Gesetzesinitiativrechts genannt. Fraglich ist daher, ob sie gleichwohl Gesetzesinitiativberechtigt im Sinne der Verfassung ist. Denn nur dann wäre der Landtag seinerseits befugt, den ihm von einer Volksinitiative unterbreiteten Gesetzentwurf unmittelbar anzunehmen. Hätte die Volksinitiative dagegen nicht das Recht, Gesetzesvorlagen einzubringen, könnte das von ihr angestrebte Gesetz wirksam und der Verfassung gemäß nur beschlossen werden, indem einer der nach Art. 75 LV Berechtigten es sich zu eigen machte und selbst einbringen würde. In einem solchen Fall fände wiederum die Geschäftsordnung Anwendung.

Das Recht der Volksinitiative, selbst einen Gesetzentwurf in den Landtag einzubringen mit der Folge, dass der Landtag das Gesetz ohne weiteren Antrag eines nach Art. 75 LV Berechtigten beschließen kann, könnte sich aber – ungeachtet des Art. 75 LV – aus Art. 76 LV ergeben, der die Volksinitiative regelt. Absatz 1 Satz 1 und 2 des Artikels besagt:

Alle Einwohner habe das Recht, dem Landtag im Rahmen seiner Zuständigkeit bestimmte Gegenstände der politischen Willensbildung zu unterbreiten. Diese Volksinitiative kann auch Gesetzentwürfe und Anträge auf Auflösung des Landtages einbringen.

Der Wortlaut des Art. 76 Abs. 1 LV legt auf den ersten Blick den Schluss nahe, dass auch den Volksinitiativen ein eigenständiges Gesetzesinitiativrecht zusteht. Denn sowohl Art. 75 als auch Art. 76 LV verwenden das Verb „einbringen“. Dennoch stellt sich die Frage, warum Art. 75 LV zwar das Volksbegehren, nicht aber die Volksinitiative als Auslöser für eine Gesetzesinitiative anführt, zumal eine erfolgreiche Volksinitiative tatsächlich die notwendige Voraussetzung für ein Volksbegehren ist.

Das Verhältnis zwischen Art. 75 und Art. 76 LV war – soweit ersichtlich – nicht Gegenstand der Beratungen über die Verfassung des Landes Brandenburg; den Materialien ist insoweit nichts zu entnehmen. Aus den Verhandlungen zur Verfassung des Landes Brandenburg ergibt sich lediglich, dass die Bestimmungen über die Volksgesetzgebung in Anlehnung an die Landesverfassung Schleswig-Holstein (LV-SH) entwickelt wurden. Wie in Schleswig-Holstein wurde ein dreistufiges Verfahren gewählt, bestehend aus der Volksinitiative, dem Volksbegehren und dem Volksentscheid.⁹ Anders als in vielen anderen Landesverfassungen ist dabei die Volksinitiative die erste Stufe der in den Volksentscheid mündenden Volksgesetzgebung. In der Landesverfassung Schleswig-Holstein werden folgerichtig in

⁹ Verfassungsausschuss, UA II, 7. Sitzung am 22. April 1991, APr. VA/UA II-7, S. 2 f.

der dem Art. 75 LV entsprechenden Norm „Initiativen aus dem Volk“ als Träger des Gesetzesinitiativrechts angeführt, nicht dagegen Volksbegehren (vgl. Art. 37 Abs. 1 LV-SH). Dem ist Brandenburg nicht gefolgt.

Brandenburg weicht auch insofern von der Landesverfassung Schleswig-Holstein ab, als diese nur den Stimm(= Wahl)berechtigten des Landes Schleswig-Holstein das Recht gewährt, sich an Volksinitiativen zu beteiligen. Dies wird damit begründet, dass die Volksinitiative ein zwingendes Durchgangsstadium für die weitere Befassungskompetenz des Volkes im Wege des Volksbegehrens und des Volksentscheids darstellt. Insoweit nehme das Volk schon im ersten Stadium der Volksinitiative an der Ausübung von Staatsgewalt teil, die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Artikeln 20 und 28 GG allein den Deutschen im Sinne des Art. 116 Abs. GG zustehe.¹⁰

Für die brandenburgische Volksinitiative gilt demgegenüber, dass es sich um ein Einwohnerrecht handelt, das nicht nur den Stimmberechtigten, sondern allen Einwohnern Brandenburgs zusteht, darunter auch Ausländern und Staatenlosen sowie, unter Umständen, den Einwohnern, die noch nicht das 18., wohl aber das 16. Lebensjahr vollendet haben (vgl. Art. 22 Abs. 2 Satz 3 LV). Angesichts dieses erweiterten Personenkreises erscheint es schlüssig, wenn in Art. 75 LV nur das Volksbegehren als Träger des Gesetzesinitiativrechts genannt wird. Denn erst das Volksbegehren hat die für die Ausübung von Staatsgewalt notwendige Legitimation, um die Volksgesetzgebung – auch gegen den Willen des Parlaments – einleiten zu können.

Zu klären bleibt indes, ob Art. 76 Abs. 1 LV und dem darin begründeten Recht der Volksinitiative, Gesetzentwürfe in den Landtag einzubringen, eine eigene Bedeutung in dem Sinne zukommt, dass der Landtag ohne zusätzliche Initiative eines gemäß Art. 75 LV Berechtigten das angestrebte Gesetz verabschieden könnte. Wie in den Beratungen zur Verfassung des Landes Brandenburg wiederholt zum Ausdruck gebracht wurde, sollte die Volksinitiative neben der Vorstufe zum Volksbegehren lediglich erreichen, dass sich der Landtag mit dem ihm vorgelegten Thema beschäftigt. Es sei keineswegs die Vorstufe des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens. Vielmehr genüge es, wenn sich der Landtag mit dem Gesetzentwurf befasse.¹¹ Dementsprechend wäre es mit der Verfassung wohl auch vereinbar, wenn der Landtag zwar einen volksinitiierten Gesetzentwurf zum Gegenstand seiner Beratungen macht, auf eine Beschlussfassung in der Sache aber verzichtet. Genauso gut

¹⁰ Caspar, in: Caspar/Ewer/Nolte/Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 2006, Art. 41 Rn. 8.

¹¹ Verfassungsausschuss, 6. Sitzung am 24. Mai 1991, APr. VA/6, S. 2; Verfassungsausschuss, UA II, 13. Sitzung am 16. Oktober 1991, APr. VA/UA II-13, S. 6 f.

könnte er die Sache z. B. für erledigt erklären oder sie bis auf Weiteres vertagen. Auch darin liegt letztlich – nicht zuletzt wegen der Vier-Monats-Frist – eine Ablehnung der Volksinitiative. Insoweit steht der Volksinitiative also kein Gesetzesinitiativrecht im Sinne des Art. 75 LV zu, da dieses auch den Anspruch einschließt, dass über die Vorlage selbst ein Beschluss in Form der Annahme oder Ablehnung gefasst wird.

Art. 76 LV könnte aber ein Gesetzesinitiativrecht sui generis begründen, das insofern unvollkommen ist, als es den Landtag zwar nicht verpflichtet, wohl aber berechtigt, den Gesetzentwurf einer Volksinitiative unmittelbar anzunehmen und damit das Gesetz wirksam zu beschließen. Für diese Interpretation spricht neben der Verwendung der Formulierung „einbringen von Gesetzentwürfen“ in Art. 76 Abs. 1 Satz 2 LV vor allem die Regelung des Art. 77 Abs. 1 LV, wonach auf Antrag der Vertreter der Initiative ein Volksbegehren stattfindet, wenn nicht der Landtag binnen vier Monaten einem Gesetzentwurf (...) zustimmt. Unter „Zustimmung“ lässt sich schwerlich etwas anderes verstehen, als die Annahme des Gesetzentwurfs. Anderenfalls wäre die Zustimmung lediglich eine Zusage des Landtags, den vorgelegten Gesetzentwurf in unveränderter Fassung auf der Grundlage eines neu eingebrachten Gesetzentwurfs und nach Durchführung des Gesetzgebungsverfahrens zu beschließen. Auf eine solche Lesart deuten aber weder die Materialien zur Verfassung noch die zu den Art. 75 ff. LV bestehende Kommentierung hin.

Schließlich ist auch nicht ersichtlich, dass verfassungsmäßige Rechte der Abgeordneten oder des Parlaments verletzt würden, wenn der Gesetzentwurf einer Volksinitiative unmittelbar angenommen wird. Im Hinblick auf die frühzeitige Information der Abgeordneten über zulässige Volksinitiativen verbleibt ihnen hinreichend Zeit, sich mit dem Begehren auseinanderzusetzen. Zudem schreibt die Verfassung selbst nicht vor, dass Gesetze in zwei Lesungen beraten werden.

Im Ergebnis kann daher davon ausgegangen werden, dass Volksinitiativen zwar nicht Träger des Gesetzesinitiativrechts im Sinne des Art. 75 LV sind, dass ihnen aber ein spezielles – unvollkommenes – Gesetzesinitiativrecht zusteht. Es räumt ihnen das Recht ein, einen Gesetzentwurf in den Landtag einzubringen, billigt ihnen jedoch keinen Anspruch darauf zu, dass der Landtag auch in der Sache über den Gesetzentwurf beschließt. Der Landtag seinerseits ist allerdings nicht gehindert, den Gesetzentwurf durch Beschluss anzunehmen und das Gesetz auf diese Weise wirksam zu verabschieden.

2. Änderungen des von der Volksinitiative unterbreiteten Gesetzentwurfs

Zu prüfen ist, ob der Landtag berechtigt ist, den Gesetzentwurf mit Änderungen anzunehmen. Ferner soll darauf eingegangen werden, welche Änderungen trotz Annahme des von der Volksinitiative erstrebten Gesetzentwurfs zulässig wären.

a) Änderungsanträge zum Gesetzentwurf

Ob der Landtag den erstrebten Gesetzentwurf auch mit Änderungen annehmen kann, hängt wiederum vom Umfang des der Volksinitiative gemäß Art. 76 LV zustehenden Gesetzesinitiativrechts ab. Wie eben ausgeführt, hat die Volksinitiative zwar ein eigenes Gesetzesinitiativrecht, das jedoch im Vergleich zu demjenigen des Art. 75 LV eingeschränkt ist. Das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren kann die Volksinitiative insoweit auslösen, als der Landtag zwar nicht verpflichtet, wohl aber berechtigt ist, dem Gesetz zuzustimmen oder es – im Umkehrschluss – abzulehnen. Letzteres beruht auf Art. 77 Abs. 1 LV, der (nur) die Zustimmung des Landtags ausdrücklich vorsieht. Weitergehende Verfassungsbestimmungen existieren dagegen nicht. Daher bestehen erhebliche Zweifel daran, dass das Initiativrecht nach Art. 76 LV über den dargestellten Umfang hinaus den Landtag berechtigen könnte, den Gesetzentwurf mit Änderungen zu beschließen.¹²

Für ein enges Verständnis des den Volksinitiativen zustehenden Gesetzesinitiativrechts spricht zudem der Umstand, dass sich an einer Volksinitiative nicht nur die wahlberechtigten Bürger, sondern alle Einwohner beteiligen können. Die Ausübung von Staatsgewalt, zu der eben auch das Recht zählt, ein Gesetzgebungsverfahren einzuleiten, ist jedoch prinzipiell auf Staatsbürger begrenzt.

Das Zusammenspiel von Art. 75 einerseits und Art. 76 LV in Verbindung mit Art. 77 Abs. 1 LV andererseits spricht somit im Ergebnis eher dafür, dass Änderungsanträge zu dem unterbreiteten Gesetzentwurf einer Volksinitiative unzulässig sind. Insoweit dürfte es an einer gültigen Vorlage fehlen. Ausgenommen sind lediglich die im folgenden Abschnitt b beschriebenen redaktionellen Änderungen.

b) Annahme des erstrebten Gesetzentwurfs trotz Änderungen

Unabhängig davon, dass eine Änderung der Gesetzesvorlage bereits aus Verfassungsgründen (s. o. Abschnitt a) ausscheidet, ergibt sich auch aus § 12 Abs. 4 VAGBbg, dass jegliche Änderung des erstrebten Gesetzentwurfs einer Ablehnung der Volksinitiative

¹² Für die Verfassung Schleswig-Holstein im Ergebnis ebenso Caspar (Fn. 10), Art. 42 Rn. 14.

gleichkommt. Hiervon ausgenommen sind nach übereinstimmender Meinung rein redaktionelle Änderungen, also die Berichtigung von Schreibfehlern und anderen offensichtlichen Unrichtigkeiten oder der Nachtrag von die Gesetzesform betreffenden Förmlichkeiten (z. B. bei der Eingangsformel).¹³

III. Ergebnis

Soll ein Gesetzentwurf, den eine Volksinitiative gemäß Art. 76 Abs. 1 der Verfassung des Landes Brandenburg (LV) in den Landtag eingebracht hat, angenommen werden, so richtet sich das Verfahren allein nach den Vorschriften des Volksabstimmungsgesetzes. Da dieses insoweit abschließend ist, besteht für besondere Verfahrensbestimmungen, wie sie in Abschnitt VIII der Geschäftsordnung des Landtages Brandenburg für das Gesetzgebungsverfahren geregelt sind, kein Raum. Der Beschluss über die Annahme der Gesetzesvorlage einer Volksinitiative markiert somit den Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens; mit ihm ist das Gesetz wirksam verabschiedet.

Angesichts des Gesetzeszusammenhangs, in dem Art. 76 LV steht (insbesondere unter Berücksichtigung des Art. 75 und des Art. 77 Abs. 1 LV), ist davon auszugehen, dass der Landtag Brandenburg den von einer Volksinitiative unterbreiteten Gesetzentwurf nur insgesamt annehmen oder ablehnen kann. Änderungsanträge dürften nicht zulässig sein. Insofern gewährt Art. 76 Abs. 1 LV den Volksinitiativen nur ein unvollkommenes Gesetzesinitiativrecht, das im Vergleich zu dem klassischen Gesetzesinitiativrecht des Art. 75 LV eingeschränkt ist.

Rein redaktionelle Änderungen stehen der Annahme des Gesetzentwurfs nicht entgegen.

Ulrike Schmidt

¹³ Lieber, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, Loseblatt-Kommentar, Stand: Februar 2008, Art. 76 Anm. 5 (a. E.); Caspar (Fn. 10), Art. 42 Rn. 41; Begründung zum Entwurf eines Volksabstimmungsgesetzes der Landesregierung, Drs. 1/1605, Zu § 11, S. 14.